Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

NOTE RELATIVE AU DEVELOPPEMENT DES ACCORDS COLLECTIFS DANS LA FPT IMPLIQUANT LE ROLE DES CENTRES DE GESTION DANS LE DIALOGUE SOCIAL

L'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique a eu pour objectif de promouvoir un dialogue social de qualité et de proximité en donnant les moyens aux acteurs de terrain de trouver les solutions collectives les plus adaptées aux enjeux des territoires et des services publics.

Dans ce but, l'ordonnance codifiée favorise aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés dans l'ensemble de la fonction publique.

La PSC constitue un champ privilégié de conclusion des accords collectifs. Ainsi, le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 en matière de PSC n'a pour objet que de fixer le montant de référence pour le calcul de la participation minimale obligatoire des employeurs territoriaux au financement des garanties santé et prévoyance et de définir les garanties minimales destinés à couvrir les risques, que le dialogue social local peut permettre de renforcer, que ce soit en termes de montant de participation ou encore de bénéficiaires.
Cet accord collectif peut également prévoir la souscription obligatoire des agents à tout ou partie des garanties que le contrat collectif comporte.

Dans le cadre du cycle de négociations en matière de protection sociale complémentaire, la FNCDG a proposé aux organisations syndicales d'engager une réflexion afin de développer la pratique des accords collectifs en étendant, sur mandat, la compétence des CDG aux collectivités et établissements affiliés obligatoires de plus de cinquante agents en matière de négociation collective.

En effet, l'ordonnance relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique a instauré une nouvelle compétence des CDG habilités, le cas échéant, à participer aux négociations et à conclure des accords : dans les collectivités territoriales et les établissements publics ne disposant pas d'un comité social territorial (CST), le CDG autorisé à négocier et conclure l'accord détermine avec la ou les collectivités concernées les conditions de déroulement de la négociation ainsi que les modalités de conclusion de l'accord ; l'application de l'accord est subordonnée à son approbation par l'autorité territoriale ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement.

Aussi, en l'état actuel du droit, les CDG ne peuvent être autorisés à négocier et à conclure un accord que pour le compte des collectivités territoriales et des établissements publics ne disposant pas d'un CST, alors que les Centres, en matière de PSC, disposent d'une compétence étendue puisqu'ils concluent pour le compte des collectivités territoriales et de leurs établissements, affiliés ou non, des conventions de participation auxquelles ils peuvent adhérer pour un ou plusieurs des risques que ces conventions sont destinées à couvrir.

Ainsi, il s'agirait de réduire une certaine dichotomie puisqu'un accord collectif en matière de PSC pourra notamment avoir pour objectif de s'adresser obligatoirement à tous les agents du périmètre de collectivités et établissements qu'il concerne, alors que le rôle des CDG en matière de négociation d'accords est centré exclusivement sur les collectivités de moins de 50 agents.

Une première réunion FNCDG-OS s'est tenue le 17 janvier 2023. La réflexion a distingué la représentation des organisations syndicales et des autorités territoriales en matière de négociation des accords, d'une part, de la représentativité nécessaire pour la validité de ces accords, d'autre part, et subsidiairement a questionné les limites de l'extension possible d'un champ de compétences des CDG en matière d'accords collectifs.

DOCUMENT DE TRAVAIL

- **<u>Sur la représentation des organisations syndicales et des autorités territoriales en matière de négociation des accords collectifs locaux</u>**

L'article L. 221-2 du CGFP dispose que *« Les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires et les autorités administratives et territoriales compétentes ont qualité au niveau national, au niveau local ou à l'échelon de proximité pour conclure et signer des accords portant sur les domaines mentionnés aux articles L. 222-3 ou dans les conditions prévues à l'article L. 222-4. »*

Aux termes de cet article, compte-tenu de l'objet et du niveau des négociations, les organisations syndicales représentatives sont celles qui disposent d'au moins un siège au sein des comités sociaux placés auprès de l'autorité territoriale compétente. Leur représentation au sein du Conseil commun ou du CSFPT étant indifférente au niveau local et n'intervenant qu'au niveau national en vue de la négociation d'accords de cette portée[1].

Ainsi, seules les organisations syndicales représentatives au niveau local sont habilitées à négocier, incluant l'hypothèse de négociations d'accords de niveau départemental ou infra-départemental dépassant le périmètre du CST du CDG ou de la collectivité.

Cependant, ainsi que l'indique le rapport de la mission « Renforcer la négociation collective », *« il peut arriver que les représentants syndicaux ayant négocié l'accord ne soient pas les mêmes que les représentants élus du personnel siégeant au comité »* ou encore *« l'accord est conclu par les responsables syndicaux habilités à cette fin, qui ne sont pas nécessairement les représentants élus* (du comité social) *»*.

Aussi, la mission préconisait-elle opportunément de préciser les conditions dans lesquelles les représentants des organisations syndicales qui négocient les accords seront habilités à les signer, en soulignant l'importance de la question au regard du caractère plus ou moins décentralisé de chacun des syndicats représentatifs, dont les statuts comportent souvent des règles différentes sur le degré d'autonomie de leurs responsables locaux. Ainsi, les représentants appelés à négocier et, le cas échéant, à signer, n'étant pas nécessairement les mêmes que ceux qui sont élus dans les instances, **la mission estimait à cet égard préférable, dans un souci de simplicité et de cohérence, de transposer à la fonction publique les dispositions de l'article L. 2231-2 du code du travail, dont il ressort que les représentants des organisations syndicales sont habilités à contracter, au nom de l'organisation qu'ils représentent, en vertu :**
- soit d'une stipulation statutaire de cette organisation ;
- soit d'une délibération spéciale de cette organisation ;
- soit de mandats spéciaux écrits qui leur sont donnés individuellement par tous les adhérents de cette organisation.

S'agissant de l'habilitation de représentants syndicaux à négocier et conclure des accords, sur « mandat » au nom de l'organisation syndicale qu'ils représentent et pour le compte de représentants élus du personnel siégeant aux CST du périmètre des agents publics concernés par l'accord, l'ordonnance n'a pas précisé cette faculté mais ne l'a pas expressément interdite. Par ailleurs, il convient de ne pas de confondre ce sujet avec celui de la validité de l'accord (*cf. infra*).

Il conviendrait de réviser les dispositions de l'ordonnance codifiée afin de préciser les conditions dans lesquelles les représentants des organisations syndicales qui négocient les accords seront habilités à les signer.

Dans l'hypothèse où la négociation d'un accord concernerait à la fois les représentants du personnel élus au CST placé auprès d'un centre de gestion et des représentants du personnel élus aux CST placés auprès de collectivités territoriales et établissements autres que les CDG,

[1] La mission « Renforcer la négociation collective » s'est interrogée sur le niveau auquel le caractère majoritaire d'un accord devrait être apprécié : *« la représentativité des organisations syndicales au niveau national devrait-elle être toujours prise en compte, y compris pour les accords locaux ? Une réponse négative paraît ici s'imposer, à la fois en droit et en opportunité, dès lors qu'elle impliquerait que puissent entrer en vigueur des accords locaux conclus par des organisations syndicales qui ne représentent pas la majorité des voix au niveau du comité social concerné. »*

DOCUMENT DE TRAVAIL

il est proposé que les organisations syndicales représentatives sur ce périmètre habilitent les représentants de leur choix, en vertu d'une stipulation statutaire de cette organisation, d'une délibération spéciale ou d'un mandat, à négocier et conclure les accords. Dans ce cas, chacun des syndicats représentatifs mandaterait deux représentants, autorisés à négocier et conclure l'accord de niveau départemental ou infra-départemental dépassant le champ couvert par le seul CST du CDG.

Symétriquement, dans ce cas de figure, la représentation des autorités territoriales dans le cadre de la négociation doit être assurée.

L'ordonnance a déjà prévu que, dans les collectivités territoriales et les établissements publics ne disposant pas d'un CST, le CDG autorisé à négocier et conclure l'accord détermine avec la ou les collectivités concernées les conditions de déroulement de la négociation ainsi que les modalités de conclusion de l'accord.

Cependant, l'article L. 224-2 du CGFP dispose *« L'autorité administrative compétente pour signer les accords peut autoriser une autre autorité administrative à conduire les négociations et, sous réserve qu'elle en approuve préalablement les stipulations, à conclure l'accord »*, à la différence de l'une des versions du projet d'ordonnance prévoyant que *« L'autorité administrative ou territoriale compétente pour signer l'accord en application du I peut autoriser une autre autorité administrative ou territoriale à négocier et conclure l'accord, sous réserve qu'elle procède ensuite à sa validation ».*

L'ordonnance codifiée a ainsi exclu toute délégation d'une « compétence » (de négociation et conclusion) dont l'autorité territoriale est investie, l'autorité compétente pour conclure l'accord étant celle qui aurait été compétente pour prendre l'acte unilatéral règlementaire (que comporte le cas échéant l'accord) ayant le même objet, selon l'article L. 224-1 du CGFP.

Toutefois, de la même façon qu'une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre tout ou partie d'une compétence dont elle est attributaire (article L. 1111-8 du CGCT), **il est envisageable, sans porter atteinte au principe de libre administration, qu'une autorité territoriale (dont la collectivité dispose de son propre CST) autorise librement un CDG à négocier et conclure un accord, les CDG constituant des services publics détachés d'une collectivité territoriale.** Cela, sans préjudice de l'approbation de l'accord par l'autorité territoriale ou l'organe délibérant, de la même façon que l'article L. 224-1 du CGFP prévoit *« Lorsque cet accord comporte des dispositions réglementaires qui se substituent à un acte unilatéral relevant de la compétence de plusieurs autorités administratives ou territoriales, il est signé par l'ensemble des autorités qui sont compétentes pour édicter cet acte unilatéral. »*

Aussi, pour ce qui concerne les collectivités situées hors du champ actuel d'habilitation du CDG en matière d'accords collectifs, la faculté pour le Centre d'intervenir sur mandat de ces collectivités rejoint une hypothèse considérée par la mission *« Renforcer la négociation collective dans la fonction publique »*.
Celle-ci a suggéré une réflexion quant au rôle accru qui pourrait être donné aux CDG intervenant, au-delà de leur périmètre actuel dans le cadre d'un mandat de négociation qui leur serait donné par une collectivité : *« Dans la fonction publique territoriale, les accords seront en principe conclus au niveau de la collectivité concernée. Ils pourront également l'être au niveau des centres de gestion, en ce qui concerne les communes de moins de 350 agents pour lesquelles l'adhésion est obligatoire (…), dès lors que l'objet de l'accord porte sur une question relevant d'une mission attribuée au centre de gestion par le législateur. (…) Il pourrait ainsi être envisageable que (…) la commune, qui reste compétente, donne mandat à ce dernier pour négocier et conclure un tel accord doté d'effets juridiques. Il paraît en revanche difficile, dans cette hypothèse, de contraindre juridiquement le maire à appliquer l'accord, un tel dispositif revenant à le dessaisir d'une compétence qui lui a été attribuée par la loi et pouvant en outre porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales »*. Ce dernier point relève notamment des conditions de validité de l'accord (*cf. infra*).

Ainsi, le Centre de Gestion pourrait également être autorisé par une collectivité ou un établissement de plus de cinquante agents à négocier et conclure un accord pour leur compte

VERSION DE TRAVAIL

avec les organisations syndicales représentatives : les autorités territoriales qui le souhaitent donneraient mandat au CDG dans les mêmes conditions que celles prévues pour les collectivités ne disposant pas d'un CST[2].

Cette dérogation serait, soit limitée aux collectivités et établissements affiliés obligatoires aux CDG compte-tenu de leurs liens privilégiés en matière de gestion RH, **soit étendue aux affiliés volontaires et aux non affiliés,** respecterait le rôle de l'instance consultative compétente, opérerait exclusivement sur mandat de la collectivité et se réaliserait sans préjudice d'une application de l'accord toujours subordonnée à son approbation par l'autorité territoriale ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement.

A cette fin et en l'absence de base légale actuellement, il conviendrait de réviser les dispositions limitatives du CGFP.

- **<u>Sur la représentativité nécessaire pour la validité des accords</u>**

La représentativité des organisations syndicales pour déterminer le caractère majoritaire d'un accord, et ainsi sa validité, ne se confond pas avec la saisine du CST qui constitue une contrainte légale lorsque l'accord concerne un domaine sur lequel il doit être consulté, telles que les aides à la protection sociale complémentaire[3].

Les projets d'accords doivent être soumis avant leur signature, pour avis[4], aux instances de concertation à l'échelon administratif au niveau duquel ils produisent des effets, c'est-à-dire aux CST dans le périmètre des agents publics concernés par cet accord, <u>qui ne correspond pas nécessairement au niveau auquel l'accord a été négocié</u> (par hypothèse, à un niveau départemental ou infra-départemental dépassant le champ couvert par le seul CST du CDG dans la mesure où l'accord est conclu par les responsables syndicaux habilités à cette fin et le CDG mandaté par une ou plusieurs collectivité(s) ou/et établissement(s) de plus de cinquante agents).

En revanche, la vérification du caractère majoritaire de l'accord conclu, et partant, sa validité, se réalisera nécessairement au niveau des CST du périmètre d'agents concernés, ce qui demeure spécialement utile dans le cas où les représentants syndicaux habilités à contracter au nom de l'organisation qu'ils représentent ayant négocié l'accord ne sont pas les mêmes que les représentants élus du personnel siégeant au comité.

Ainsi, chaque CST concerné par l'accord constitue le niveau auquel la représentativité des organisations syndicales signataires doit être vérifié pour apprécier la condition de majorité requise aux termes de l'ordonnance codifiée : *« Les accords (…) sont valides s'ils sont signés par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives de fonctionnaires ayant recueilli, à la date de la signature de l'accord, au moins 50 % des suffrages exprimés en faveur des organisations habilitées à négocier lors des dernières élections professionnelles organisées au niveau auquel l'accord est négocié. »*
Dans l'hypothèse explorée, les derniers mots de cette disposition devrait être revus pour préférer des termes tels que *« au niveau auquel l'accord produit des effets »* plutôt qu' *« au niveau auquel l'accord est négocié »,* ce qui continue à garantir l'appréciation du caractère majoritaire de l'accord au niveau de chaque CST, constituant chacun les organismes consultatifs de référence.

Le rapport de la mission prévoyait des adaptations nécessaires dans certaines hypothèses en évoquant notamment, le cas d'un périmètre de négociation dépassant le champ couvert par une

[2] C'est-à-dire en précisant impérativement les conditions de déroulement de la négociation ainsi que les modalités de conclusion de l'accord mais plus largement le cadre, l'objet et finalités de la négociation, les principes de négociation, la portée juridique des accords, la méthodologie, voire le suivi de l'accord ultérieur, impliquant par exemple l'examen des éventuelles difficultés d'interprétation ou d'application.

[3] Cependant, l'ordonnance codifiée dispose que les mesures réglementaires incluses, le cas échéant, dans les accords ne sont pas soumises à la consultation préalable des organismes consultatifs le cas échéant compétents.

[4] Les comités sociaux territoriaux connaissent des questions relatives aux domaines cités à l'article. L. 253-5 du CGFP.

seule instance de concertation, en l'absence d'instance de concertation correspondant à ce périmètre.

Ce type de situation peut notamment se rencontrer dans des cas de fusions de service, dans la période précédant le renouvellement des instances sur le nouveau périmètre. Ainsi que le prévoit déjà la circulaire du 22 juin 2011 en ce qui concerne l'application de l'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983, il semble alors nécessaire de prendre comme référence les différentes instances de concertation couvrant les agents ou services visés. **Il en résulterait que pour s'appliquer à l'ensemble du périmètre qu'il prévoit, l'accord devrait être majoritaire au niveau de chacun des comités sociaux concernés, rappelait la mission.**

Ainsi, des accords conclus entre des représentants syndicaux habilités par l'organisation qu'ils représentent et le CDG mandaté par une ou plusieurs collectivité(s) ou/et établissement(s) de plus de cinquante agents (au-delà de l'autorisation qu'il peut avoir reçu pour négocier et conclure l'accord de la part de collectivités dont l'organisme consultatif de référence est le CST du CDG), seront valides dès lors que la condition de majorité des organisations syndicales représentatives, appréciée nécessairement au niveau de chaque CST du périmètre d'agents concernés, est remplie.

Par hypothèse, un accord signé à un niveau départemental ou infra-départemental (dépassant le champ couvert par le seul CST du CDG) pourrait, en fonction des signataires de l'accord à ce niveau et de la composition des organisations représentatives siégeant au niveau d'un CST, être valide (car emportant la majorité), ou non, dans une collectivité ou établissement. L'application de l'accord restant, de plus, toujours subordonnée à son approbation par l'autorité territoriale ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement.

DOCUMENT DE TRAVAIL